

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN RETO PARA LA GESTIÓN UNIVERSITARIA

Zahira Moreno Freites

Docente de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Doctora en Administración y Gestión de Empresas – Universidad de Valladolid – España. Msc en Educación Superior mención Docencia Universitaria- Msc en Gerencia mención Empresarial. Adscrita al Programa de Promoción al Investigador (PPI) Nivel I.

RESUMEN

La presente investigación toma como punto de partida una visión general sobre los Sistemas de Evaluación de la gestión pública, que tienen países como Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Brasil, México y Argentina. De esta manera se pudo apreciar cómo cada uno de estos países responden a las exigencias generadas a partir de la reforma del sector público bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). También se muestran algunas experiencias de las Universidades de América Latina que mediante el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación persiguen realizar una distribución más justa de los recursos entre las universidades públicas, estableciendo para ello nuevos mecanismos para su financiamiento a través de la evaluación de su gestión. Finalmente se precisan algunos factores que pudieran incidir en la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados (SIGUER) en las universidades venezolanas. Por la naturaleza de la investigación y los objetivos planteados, se recurrió a la búsqueda de información a través de fuentes secundarias, realizándose la recolección de la información mediante instrumentos y técnicas propias de la investigación bibliográfica.

Palabras clave: Evaluación del desempeño, gestión en la universidad, acreditación y calidad en la universidad.

Recibido: 16/01/2009

Aprobado: 11/09/2009

CHALLENGES AND PROSPECTS OF EVALUATION BY RESULTS FOR PUBLIC ADMINISTRATION: A CHALLENGE FOR UNIVERSITY MANAGEMENT

Zahira Moreno Freites

Docente de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Doctora en Administración y Gestión de Empresas – Universidad de Valladolid – España. Msc en Educación Superior mención Docencia Universitaria- Msc en Gerencia mención Empresarial. Adscrita al Programa de Promoción al Investigador (PPI) Nivel I.

ABSTRACT

This research takes as starting point an overview of Systems of Assessment that countries such as Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Brasil, Mexico and Argentina have. In this way one could appreciate how each of these countries respond to the demands generated from public sector reform under the new public management paradigm (NGP – Nueva Gestión Pública). Some of the experiences of the Universities in Latin America are shown, which through the development of assessment processes and accreditation seek to perform a fairer distribution of resources among public universities, by establishing new mechanisms for its funding through the evaluation of their management. Finally, some factors are needed that could influence in the implementation of an Integrated System of University Management and Evaluation by Results (SIGUER - Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados) in Venezuelan universities. Due to the nature of the research and objectives, it was required to search for information through secondary sources, performing the collection of information through tools and techniques of library research.

Key words: performance evaluation, university management, accreditation and quality in the university.

Recibido: 16/01/2009

Aprobado: 11/09/2009

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM DESAFIO PARA A GESTÃO DA FACULDADE

Zahira Moreno Freites

Docente de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Doctora en Administración y Gestión de Empresas – Universidad de Valladolid – España. Msc en Educación Superior mención Docencia Universitaria- Msc en Gerencia mención Empresarial. Adscrita al Programa de Promoción al Investigador (PPI) Nivel I.

RESUMO

Esta pesquisa toma como ponto de partida uma visão geral dos sistemas de avaliação de governança, com países como Chile, Colômbia, Costa Rica, Uruguai, Bolívia, Brasil, México e Argentina. Assim, observou-se como cada um desses países cumprem os requisitos gerados a partir da reforma do sector público sob o paradigma da Nova Gestão Pública (NGP). Também são mostradas algumas experiências das Universidades da América Latina através do desenvolvimento de processos de avaliação e acreditação procuram fazer uma distribuição mais justa de recursos entre as universidades públicas, estabelecer novos mecanismos para este financiamento através da avaliação de seus de gestão. Finalmente, a necessidade fatores que podem afetar a implementação de uma Gestão Integrada e Universidade Resultados da Avaliação (SIGA) nas universidades da Venezuela. Pela natureza da pesquisa e objetivos, foi utilizada para busca de informações através de fontes secundárias, realizando a coleta de dados utilizando instrumentos e técnicas de pesquisa em biblioteca.

Palavras chave: Avaliação do desempenho, gestão na universidade, acreditação e qualidade na universidade.

Recibido: 16/01/2009

Aprobado: 11/09/2009

Introducción

La nueva técnica de presupuesto por proyecto implementada en Venezuela (MPD y ONAPRE 2005) ha generado un cambio institucional en el contexto de las universidades, hoy después de tres años de aplicación, se puede decir que ha sido un proceso de ajustes incrementales al conjunto de normas y reglas sociales referentes a la formulación del plan operativo anual y el presupuesto, lo que influye positivamente para la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados, como parte de un proceso de cambio mucho mas amplio que se registra en los actuales momentos en la administración pública venezolana.

Situación que conlleva a que la dinámica institucional de las universidades haya sido afectada por fuerzas provenientes del medio ambiente institucionalizado, en este caso, la presión la ejerce el Estado ante la exigencia de presentar el presupuesto bajo los parámetros de una nueva técnica presupuestaria. Debido a esta nueva normativa las universidades se ven presionadas por desarrollar un comportamiento que les permita responder con éxito a dichas fuerzas institucionales.

Es así como, la puesta en práctica de un Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados (SIGUER) tiene su piedra angular en el cambio que hay que hacer para asignar el presupuesto, debido a que se incorporan modificaciones de procedimientos y reglas de juego, que van más allá de la simple asignación de recursos para el funcionamiento de las universidades. En este sentido, la implantación de éste sistema constituye el principal instrumento en una estrategia orientada hacia la gestión por resultados.

Razón por la cual, esta propuesta como cualquier otra propuesta de cambio debe partir del reconocimiento de la existencia de obstáculos o barreras. Es por ello, que la implantación de SIGUER requiere de la participación y del consenso de todos los actores sociales involucrados. Su puesta en práctica esta condicionada por la presión que pueda ejercer el Estado y los factores organizacionales que inciden en su implantación. No obstante, el principal obstáculo es la dificultad para cambiar la trayectoria institucional, para lo cual es necesario e imprescindible, acertar con un sistema de incentivos que movilice a los actores sociales con mayor poder (autoridades universitarias) a impulsar los cambios necesarios.

Muestra de ello lo encontramos cuando hacemos una revisión del contexto de América Latina, donde se tiene experiencia en la implementación (exitosa o no) de sistemas de evaluación por resultados, como producto del esfuerzo de modernización y democratización que adelanta el Estado en estos países, quien asume la evaluación como herramienta gerencial para una gestión pública más eficiente.

El propósito de este estudio es describir las experiencias, en cuanto a los Sistemas de Evaluación, que tienen países como Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Brasil, México y Argentina. De esta manera se puede apreciar cómo cada uno responde a las exigencias generadas a partir de la reforma del sector público bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).

La información que aquí se presenta, para el análisis comparativo de los distintos sistemas de evaluación, se basa en las diversas investigaciones del Centro Latinoamericano de Desarrollo (CLAD), realizadas en el 2002 y actualizadas en el 2005 - 2006. Estos estudios estuvieron bajo la dirección de Nuria Cunill Grau, Directora de Programas del CLAD.

También se muestran algunas experiencias de las universidades de América Latina que mediante el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación buscan realizar una distribución más justa de los recursos entre las universidades públicas, estableciendo para ello nuevos mecanismos para su financiamiento a través de la evaluación de sus resultados.

Es así como, la revisión de los sistemas de evaluación que se han implementado en la administración pública en general y el análisis particular de las universidades, ambos bajo contextos similares a la realidad venezolana, permite determinar valiosos elementos para el diseño y operación de un sistema integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados (SIGUER) para las universidades de nuestro país.

Análisis Comparativo de los Sistemas de Evaluación de la Gestión Pública en los Países de América Latina (Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, México, Brasil y Argentina)

A continuación se realiza un análisis comparativo de los sistemas de evaluación por resultado que se vienen adelantando en países de América Latina. Este apartado permite tener una visión de los aciertos y desaciertos que se tienen a la hora de implantar un sistema de esta naturaleza.

Aspectos cruciales a la hora de proponer un sistema integrado de gestión universitaria y evaluación por resultado (SIGUER) dirigido a las universidades venezolanas, considerando que la administración pública venezolana no tiene experiencia en este campo.

Para este análisis se consideraron los estudios de Zaltsman para Argentina, 2004; Campero, 2004 para Bolivia; Mejía, 2004 para México; Nader, 2004 para Brasil; Armijo, 2002, 2005 para Chile; Mora, 2002 para Costa Rica; Barreta, 2006 para Uruguay y Documentos CONPES (2004) para Colombia.

La experiencia que se observa es que todos los países estudiados están acordes al modelo de la Nueva Gestión Pública, por lo tanto en todos ellos se aprecia un gran esfuerzo en orientar su evaluación a resultados. También la fecha en que inician este proceso de evaluación es muy semejante, a mediados de la década de los 90, a pesar de que algunos hayan tenido esfuerzos previos, es en esta época cuando en América Latina se incorpora con fuerza elementos del paradigma de la NGP.

Sin embargo se evidencia que cada país es singular en la manera de cómo han diseñado e implementado sus sistemas, para impulsar una gestión pública hacia resultados concretos, medibles y con alto impacto social.

En cuanto a la unidad de adscripción y ente rector del sistema de evaluación, se tienen dos grandes orientaciones, uno hacia el organismo que rige la Planificación Pública y el otro hacia el organismo que da directrices de presupuesto y asignación de recursos. Es así como vemos países como Colombia, donde la unidad rectora del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Gestión Pública (SINERGIA) es la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) - una dependencia del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Igualmente sucede con Costa Rica donde el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se sustenta en el Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Contrariamente es el caso de Chile que siete de los ocho instrumentos de evaluación y/o seguimiento de la gestión pública dependen de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

Otra particularidad viene del hecho de países que tienen integrado en un solo organismo la planificación y el presupuesto, en este caso, ejerce como unidad rectora. Es la situación que caracteriza a Uruguay donde el diseño, la implementación y la administración del Sistema de Evaluación de la Gestión

Pública por Resultados (SEV), son responsabilidad del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), el cual tiene adscripción en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la que a su vez depende de manera directa de la Presidencia de la República. En el caso de Brasil (SIGplan), esta bajo la coordinación del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, apoyado por una Comisión de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual (CMA) y por unidades de monitoreo y evaluación, localizadas en cada entidad pública federal.

En el caso de México (SIMEP), está a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y Argentina es el único país que tiene tres iniciativas de evaluación y seguimiento de la gestión pública que no forman parte de un mismo sistema, por lo cual dependen de organismos diferentes.

Desde sus inicios, estos sistemas de evaluación han sufrido transformaciones, por una parte, producto de su propia experiencia, incorporando mejoras, para elevar su calidad y por otra parte, han sufrido cambios debido a la dinámica y presión del contexto político – social –económico que caracteriza a América Latina, enfrentando problemas de liderazgo político, de falta de coordinación institucional, voluntad política para la implementación, cambios de gobierno y hasta aspectos técnicos como la falta de plataforma tecnológica para el desarrollo de herramientas informáticas.

En todos los casos revisados, los sistemas tienen un basamento legal para su creación e implantación, Colombia, bajo mandato constitucional crea a SINERGIA, Uruguay lo hace a través de la Ley de Presupuesto, Costa Rica, por medio de decretos ejecutivos, en lugar de una ley, crea a SINE. En el caso de Argentina utilizó para sus diferentes sistemas tanto leyes como decretos y Chile, por su parte manejó varios instrumentos legales y reglamentarios: leyes, protocolos de acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso con disposiciones enmarcadas en la Ley de Presupuesto anual, y decretos instructivos.

Otro aspecto a comparar son los destinatarios, todos los sistemas tienen como principales destinatarios al presidente, sus ministros y las legislaturas (Congreso o Asambleas); la propias instituciones evaluadas y a la ciudadanía. Sólo en los casos de Costa Rica y Uruguay se señala que los resultados deben ser utilizados por la Contraloría General de la República y la Auditoría Interna de la Nación como elemento de fiscalización de la hacienda pública.

En cuanto al propósito que persigue la evaluación en los países estudiados, todos coinciden en varios aspectos: posibilitar una mejor asignación y distribución de los recursos públicos, operacionalizar las políticas públicas de manera que puedan ejecutarse; y a crear condiciones para una mayor transparencia y un mejor control social sobre el sector público a través de la evaluación de sus resultados. Otra de las misiones que le fueron encomendadas a estos sistemas fue la de desarrollar capacidades institucionales en materia de planificación y programación presupuestaria (metodología, técnicas y herramientas) así como proporcionar información para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano. En síntesis, todos buscan como objetivo central posibilitar una retroalimentación y mejora permanente de la gestión de los organismos públicos, aumentar la transparencia del sector y focalizarse en el ciudadano.

Sin embargo, en la gestión cotidiana de los servicios públicos, estos propósitos no se cumplen en su totalidad, sigue existiendo una brecha entre lo que se esperaba de los sistemas en teoría y lo que sucede en la práctica. Pero esto se debe, al menos en parte, a que los diferentes sistemas se encuentran todavía en proceso de aceptación y de ajustes técnicos – metodológicos, para una buena implementación y sostenibilidad en el tiempo, sobre todo siendo el principal obstáculo la falta o ausencia total en estos países de una cultura de evaluación además de la desarticulación de estos resultados (aunque sea incipientes) con la toma de decisión, es decir la evaluación no trae consecuencias de ningún tipo. El caso que más llama la atención, dentro de este análisis es el SISER (Bolivia), el cual es simplemente un ejercicio técnico sin legitimidad alguna, por lo cual no se ha constituido en un sistema de evaluación por resultados que retroalimente la gestión. Su implementación ha sido lenta, sin embargo su gran fortaleza consiste en que ha sido un proceso ininterrumpido.

Las evaluaciones que se hacen en la actualidad, comprenden la totalidad o casi la totalidad de las instituciones de la administración pública del gobierno central, en el caso de SINERGIA y SEV (Colombia y Uruguay), abarcan únicamente departamentos centrales, el SINE (Costa Rica) y GIGplan (Brasil), abarca a casi todos los departamentos de la administración nacional y el DIPRES (Chile), a la totalidad de la administración pública del país. Todos comenzaron con pruebas piloto, siendo su cobertura inicial limitada, solamente

Uruguay no siguió con esta práctica e incluyó la totalidad de la administración pública nacional.

Asimismo, se evidencia que en la mayoría de los países durante el proceso de implantación desarrollaron varias estrategias de acompañamiento como por ejemplo: capacitación del personal; equipos de consulta para la retroalimentación permanente; elaboración de guías y documentos metodológicos (como el caso de SINERGIA que cuenta con un manual, DIPRES tiene una metodología de indicadores de gestión al igual que SEV y SIGplan tiene manuales de orientación y entrenamiento para todas las actividades de implantación y ejecución de la metodología de gestión para el plan plurianual).

Un aspecto interesante que vale la pena destacar es el nivel de la evaluación, los sistemas analizados se enfocan, mayoritariamente, en evaluar el nivel MACRO (políticas y programas generales, a nivel nacional). Solo en el caso de DIPRES (Chile), se realiza una vinculación con los programas institucionales, es decir a nivel MESO y MICRO (aterrija la evaluación con la medición del desempeño institucional y el de los funcionarios).

Se puede observar en el caso de SIMEP (México) y SINERGIA (Colombia), que se concentra en el seguimiento y evaluación a nivel de políticas sectoriales y programas (MACRO), y deja la evaluación a nivel institucional (MESO) e individual (MICRO) a criterio de cada ministerio o departamento administrativo. En el caso de SINE (Costa Rica) incluye el nivel MACRO y el nivel MESO, las acciones se concentran en el seguimiento de resultados a nivel de políticas sectoriales (MACRO), institucional (MESO), y de programas, y los vincula entre sí. Pero estas acciones de seguimiento no están articuladas con la evaluación del desempeño individual de los agentes de la administración pública (nivel MICRO). Similar es el caso de los países restantes.

Por otra parte, también resulta importante conocer los incentivos que se utilizan para que se aplique de forma aceptable un sistema de evaluación, y en particular para que la información resultante se utilice en la práctica. En este sentido, La difusión pública de la información es el mayor incentivo para alentar el uso de la información sobre resultados de la gestión y no todos los países cuentan con estos mecanismos, como es el caso de Argentina donde ninguna de las tres iniciativas cuenta con mecanismos de incentivo para la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones y los informes de seguimiento del desempeño por parte de los programas y los organismos evaluados.

Lo mismo sucede con Uruguay. El caso contrario lo encontramos en Colombia y Costa Rica donde la difusión pública de la información es el mayor incentivo para alentar el uso de la información sobre resultados de la gestión. En Chile además de la divulgación de resultados existe el incentivo monetario vinculado al desempeño institucional de los Programas de Mejoramiento de Gestión.

Finalmente, en cuanto a la metodología de evaluación y a los componentes del sistema, cada país es muy particular en la manera del QUE HACER y en el COMO HACER. Lo que resulta realmente interesante en este análisis, no es la larga lista de componentes de evaluación y herramientas de seguimiento, no es esta estructura (en cantidad) la que realmente va a diferenciar el éxito de implantación en cada país, sino la calidad del proceso de evaluación en sí, la utilidad que se le da a los resultados obtenidos de dicha evaluación y el fortalecimiento de la cultura de evolución. El caso más resaltante y exitoso, por así decirlo es DIPRES (Chile) donde las evaluaciones gubernamentales son utilizadas por el Ministerio de Hacienda para sus decisiones de asignación de recursos, dentro del proceso presupuestario, y para mejorar la gestión y la eficiencia de los ministerios sectoriales. El Ministerio de Hacienda vela también por que la información se transmita en su totalidad al Congreso, que a su vez la valora para sus decisiones.

La experiencia de los diferentes países muestra que pese al esfuerzo de la gran mayoría en el desarrollo de documentos metodológicos, la evaluación no necesariamente está vinculada a la toma de decisiones. Esto pudiera ser debido a que se ve como información que no agrega valor o que es difícil de entender, además de prevalecer el proceso presupuestario como una actividad política que no tiene incidencia en el desempeño.

En síntesis, no hay un único “enfoque óptimo” para los sistemas nacionales o sectoriales de evaluación y seguimiento. Todo depende del uso efectivo o previsto de la información conseguida a través de estos sistemas. Cada país es singular, con circunstancias y realidades particulares y cada gobierno ha desarrollado sus propios sistemas y a su vez ha especificado las funciones de cada uno de sus componentes con fines muy concretos.

En cuanto a la enseñanza que dejan las experiencias analizadas se podría mencionar que para que la implementación de un sistema de evaluación sea exitosa hay que partir de una demanda gubernamental real. Es la única manera de institucionalizar el proceso y no basta con el respaldo legal (creación de leyes y decretos), sino que es fundamental la voluntad política para crear en las instituciones una cultura de evaluación. Por lo cual el papel de un

“promotor” influyente que liderice el proceso es un factor que hay que considerar. Se tiene el caso de Chile y el rol que ejerce el Ministerio de Hacienda.

La evidencia empírica demuestra que no es una tarea fácil, la mayoría de los sistemas ya tienen más de una década y aun presentan deficiencias. La dificultad mayor no está en el diseño de los indicadores ni en el diseño del propio sistema, el problema está en la utilidad que se le da a los resultados de esta evaluación ya que la realidad ha demostrado su escasa utilización para la toma de decisión.

Esta preocupación por la calidad de los resultados también es compartida por las Universidades, en tal sentido son variadas las experiencias que este sector tiene en cuanto a la implementación de sistemas de evaluación institucional con el objeto de acreditar la calidad de la educación superior, lo cual refleja que la evaluación ha sido un proceso de adaptaciones y aprendizaje para estas instituciones. Esta situación se puede apreciar en algunas universidades tanto públicas como privadas impulsadas por ofrecer mayores niveles de calidad en los servicios que prestan a la sociedad, por lo que han tomado conciencia de la necesidad de ir gestando y afianzando una "cultura de evaluación" que impregne a toda la comunidad universitaria, ya que consideran que la evaluación debe formar parte de las actividades y desarrollo de una organización o institución pública, debido a su rol primordial de orientar su planificación.

Incidencia de la Evaluación en el Financiamiento de la Universidades

En la revisión de algunas experiencias de las universidades de América Latina que mediante el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación buscan realizar una distribución más justa de los recursos entre las universidades públicas, estableciendo para ello nuevos mecanismos para su financiamiento, se evidencia una tendencia muy marcada, en la década de los noventa, producto del paradigma de la Nueva Gestión Pública, del papel de “Estado evaluador”, que pretende realizar una mejor distribución de los escasos fondos públicos en contraposición con el antiguo papel del Estado proveedor de recursos.

En consecuencia se han desarrollado una serie de iniciativas orientadas a la creación de una serie de programas y fondos encaminados hacia la evaluación institucional con el propósito de mejorar la calidad de la Educación Superior, sin

embargo, ha sido muy débil la vinculación entre indicadores de desempeño y resultados con las decisiones de financiamiento.

De este análisis se puede evidenciar que muchos países han constituido sistemas nacionales de evaluación: Chile (CSE, 1990), México (CONAEVA, 1989 y COPAES en el 2000), Argentina (CONEAU, 1995), Colombia (CESU, CNA 1992/ 2001), Brasil (CAPES 1975, PAIUB 1993), Venezuela (SEA, 2002 y el SINEAIES, 2005 en fase de proyecto). Así como programas de estímulo y financiamiento especial: Chile (CONAP, 1999), Argentina (FOMEC, 1994), Brasil (CNPq, 1975), Venezuela (CCNPG, 1983; SPI, 1990; CONABA, 1992; Alma Mater, 2001), México (FOMES, 1990, PIFI 2001; versión 2.0, en el 2002; versión 3.0 en el 2003, versión 3.1 en el 2004, versión 3.2 en el 2005. Con estas actualizaciones del PIFI se logró incrementar el número de programas educativos (PE) reconocidos por su calidad).

Venezuela representa uno de los países donde las universidades no fueron presionadas por el Estado para hacer alguna reforma en la década de los noventa. En consecuencia no se ha legitimado ningún sistema de evaluación y acreditación institucional. A diferencia de otros países donde las reformas fundamentalmente fueron dirigidas hacia el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad a través de sistemas nacionales de evaluación y acreditación, cambio en los modelos de financiamiento y creación de mecanismos para fortalecer las relaciones con el sector productivo.

La evidencia empírica, en los países analizados, señala la aplicación de diversas fórmulas de estímulo, variados intentos por hacer más transparentes los criterios de asignación presupuestaria y sistematizar los procesos de evaluación y acreditación. Sin embargo, si bien es cierto que a pesar de todos los esfuerzos señalados se hace difícil orientar el presupuesto hacia la evaluación de resultados de las universidades, todas las experiencias aquí señaladas son un indicativo del tipo de preocupación existente en América Latina, acerca de la relación evaluación – desempeño - financiamiento.

Presupuesto por proyectos y Evaluación de los resultados. Contexto Venezolano.

Se observa en Venezuela y en el resto de América Latina, un gran interés por mejorar la técnica de presupuesto, y hacer de él una herramienta útil en el proceso de gestión y toma de decisión, con un planteamiento más orientado hacia los resultados que hacia los procesos. En este contexto, el

presupuesto por proyectos (aprobado en Venezuela MPD–ONAPRE 2005) es una herramienta gerencial que pudiera ir a tono con estas exigencias de cambio.

En este sentido las universidades tienen que replantear su gestión bajo la concepción que sigue la lógica de proyectos, conforme a la metodología adoptada, por toda la administración pública venezolana, para la formulación y ejecución del Plan – Presupuesto a partir del 2006, en la cual se establece que los proyectos presupuestarios deben obedecer al funcionamiento institucional y a concretar los objetivos estratégicos que orientan la acción del Gobierno Nacional.

Esto implica que, a partir de este mandato gubernamental, es necesaria la definición de una nueva estructura presupuestaria para las universidades, quienes venían trabajando con la técnica de presupuesto por programas y ahora tienen que cambiar a la nueva técnica de presupuesto por proyecto. De allí la importancia de diseñar un Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados (SIGUER) que permita a cada universidad en base a las orientaciones del Plan de Desarrollo de la Nación, en la percepción de la demanda de su entorno y en el Direccionamiento estratégico institucional, plantearse proyectos que expresen resultados por lograr, de manera que el Ministerio de Educación Superior (MES), la Oficina de planificación del sector universitario (OPSU) y la Oficina nacional de presupuesto (ONAPRE) puedan hacer seguimiento, evaluación y control de dichos resultados.

La incertidumbre que caracteriza el contexto institucional de las universidades venezolanas dificulta que éstas acepten propuestas de cambio ya que, por una parte, perciben que el énfasis del Estado es control e intervención universitaria y, por otra parte, su apego a reglas, normas, procedimientos y prácticas institucionalizadas, prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados, origina una resistencia para introducir un cambio en la gestión y evaluación universitaria dado que el ambiente político y social que vive actualmente el país influye directamente en la percepción de los universitarios para realizar cambios.

Por lo tanto, se constata que el marco institucional de las universidades condiciona su comportamiento y resultados, siempre y cuando estas organizaciones no sientan amenazada su autonomía (Alemán 2006). En este sentido, imponer la calidad académica, (a través de mecanismos de isomorfismo coercitivo de sistemas de evaluación y estructuras

presupuestaria) por parte del Estado y condicionar los recursos a los resultados de estas evaluaciones, en Venezuela, es visto como una intervención del gobierno actual en estas instituciones. Por tal razón, la calidad no puede imponerse desde fuera de las universidades (marco institucional y mucho menos a través de mecanismos unidireccionales), sino que le corresponde a las mismas universidades fijar sus políticas de calidad y crear las instancias correspondientes para garantizarla.

En este sentido, podemos inferir que la cultura con que se asume la autonomía ha generado las resistencias suficientes para frenar los impulsos externos que pudieran desencadenar un comportamiento homogéneo (isomorfismo) entre las universidades para atender a una política presupuestaria por parte del Estado. Muy a pesar del impacto que ha tenido el rol del "Estado evaluador" en el ámbito internacional, donde las políticas gubernamentales otorgan a la evaluación un papel esencial para originar cambios en el sistema universitario. Así, que se debe tener en cuenta que desde el exterior no solamente vienen incentivos o estímulos para impulsar el cambio, sino que también vienen amenazas que propician el status quo de estas organizaciones. Por esta razón, los cambios, en las organizaciones universitarias, no sólo son posibles como resultado de una presión externa (en este caso Isomorfismo coercitivo) sino que los cambios también responden a una dinámica interna que se determina por su cultura, creencias y valores; lo que de alguna manera permite aceptar y adoptar las intenciones que vienen de las políticas que se emanan del exterior. La evidencia empírica ha demostrado que tiene que haber una fuerza interna y una visión prospectiva que propicie el cambio para equilibrar a la universidad con las presiones que percibe de su entorno. Desde esta perspectiva el cambio tiene un origen explicativo de carácter endógeno, en el sentido de que tienen que existir disposición para ello (Alemán 2006).

Consideraciones Finales

El estudio de los sistemas de evaluación de la gestión pública en general, así como el análisis del caso particular de las universidades, bajo contextos similares a la realidad venezolana, permite llegar a los siguientes señalamientos para la implantación de SIGUER en las universidades venezolanas:

1. La evaluación por resultados está presente en la agenda de los gobiernos de América Latina y Venezuela no puede quedar excluida. El reto está no sólo en el diseño y estructura del sistema, sino en considerar desde el inicio de la implementación mecanismos que permitan lograr que los resultados de la evaluación sirvan para la toma de decisiones.
2. La estrategia de planes pilotos y la gradualidad en la incorporación de las entidades a los diversos instrumentos de evaluación ha resultado útil para la consolidación de las diferentes metodologías.
3. El uso de Comités Interministeriales constituye un rasgo propio de la experiencia chilena, que ha resultado muy positivo y vale la pena replicar.
4. El factor determinante para el éxito en la implementación de sistemas de evaluación en la administración pública, pareciera estar en la introducción en los organismos públicos de una cultura de gestión más transparente y de mayor involucramiento con los resultados. Además del desarrollo de sistemas de incentivos que aliente el uso del sistema en la toma de decisiones. La utilidad que se le dé a la información es lo que puede evitar que el sistema pierda credibilidad y confiabilidad.
5. Las experiencias más completas fueron aquellas que contemplaron en el diseño de los sistemas de evaluación tanto aspectos cuantitativos como cualitativos (la voz de la ciudadanía), con encuestas de satisfacción. Igualmente vincularon el nivel Macro y con el nivel Micro. Es decir, evaluación de los resultados y el impacto de las políticas públicas pero sin dejar de lado la evaluación del desempeño de las instituciones y de sus funcionarios.
6. El tema de los indicadores es común en todos los sistemas, su diseño no ha sido traba, ya que se reconoce que es un proceso que debe irse ajustando con el tiempo, a medida que las instituciones van desarrollando capacidades.
7. Se reconoce la necesidad de contar con las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's), para alcanzar transparencia en la gestión universitaria y un mayor control social.
8. La capacitación y el adiestramiento en herramientas gerenciales como la planificación estratégica y el diseño de indicadores, es considerado en algunas experiencias como punto crucial para el éxito en la implantación de sus sistemas.
9. En varios países como Argentina, Brasil, Chile y México el sector universitario presenta líneas generales de reforma de la gestión encarnadas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Se introducen así mecanismos

como la evaluación institucional, la descentralización y segmentación de la oferta pública, la constitución de mercados internos en el sistema universitario y la promoción de la oferta privada, entre otros. Esta reforma implica un cambio significativo en la relación entre gobiernos y universidades, que impacta fuertemente en aspectos vitales como la autonomía, gobierno y homogeneidad de estas instituciones.

10. El presupuesto por proyectos, en las universidades, permitiría agregarle valor al proceso de formulación y ejecución del presupuesto que se lleva a cabo en estas instituciones. Un presupuesto convencional (por programa) sólo permite mirar la información por partidas presupuestarias y el seguimiento de la ejecución física y financiera, la realidad de esta práctica ha evidenciado que el presupuesto por programa imposibilita saber cuánto se destina realmente para ampliar la cobertura de un bien o servicio público y cuánto se asignó para mejorar la calidad ya que no se tiene ninguna manera para medir estos aspectos. Los programas son muy amplios y vagos en su propósito y resultado.

11. El presupuesto por proyectos busca el compromiso con los resultados y la rendición de cuentas, concreta resultados tangibles y medibles a través del diseño de indicadores de resultado y de impacto; que para efectos de esta propuesta el sistema de indicadores debe estar en consonancia con los indicadores que se señalan en el sistema de evaluación y acreditación de la universidades (así se trate del SEA, del SINEAIES o de cualquier otro organismo de acreditación en Venezuela), ya que no se deben considerar sistemas aislados sino integrados. No se debe correr el riesgo de duplicar esfuerzos y que se perciba que son dos sistemas diferentes que responden a distintas instancias gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, M. (2005). Una Reflexión sobre la Gestión de los Procesos de Evaluación: La Planificación Académica. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, Vol 5.

Alemán, C. (2006). *Una Propuesta Analítica para el Estudio del Cambio en las Instituciones de Educación Superior*. *Revista Perfiles Educativos*. Vol.28 n°.11 México.

Armijo, M. (2004). Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2-5 Nov. 2004. Madrid, España.

Berretta, N. (2006). Sistema de Evaluación de la Gestión Pública: el Caso de Uruguay (SEV). Innovaciones y Tendencias de la Gestión Pública. SIARE. [Página Web en línea] <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html> [Consulta: 2005, Julio 12].

Campero, J. (2005). Gestión por Resultados en Bolivia: El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER). Documentos Estudios. Serie Estudios de Caso Vol. n° 2 - CLAD.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2005). Los Modelos de Financiamiento Público a la Educación Superior de Argentina, Brasil, Chile, España y México. [Página Web en línea] Disponible: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Los%20modelos%20de%20financiamiento.pdf> [Consulta: 2006, Diciembre 20].

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD). (2006). La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados. [Página Web en línea] Disponible: <http://www.clad.org.ve/siare/mnotend/evaluacion.htm>. [Consulta: 2006, Noviembre 16].

Mejía J. (2005). La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados: la Práctica de la Evaluación en el Ámbito Público Mexicano. Documentos Estudios. Serie Estudio de Caso, Vol. n° 2.

Mosqueira, E. (2006). De la Evaluación por Productos a la Evaluación por Resultados e Impactos: Análisis de las Experiencias Recogidas del Proyecto de Modernización del Estado Argentino. Documentos CLAD. Banco Mundial, 2006. - XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala.

Muñoz, M. (2005). Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental. Documentos Estudios. Serie Estudio de Caso, Vol. nº 2.

Mora, J. (1997). Diversificación y Financiación de la Educación Superior. Comunicación presentada en las Jornadas de Reflexión Retos Presentes y Futuros de la Universidad. Septiembre 1997. Caracas.

Nader, R. (2005). La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados: El Caso del Gobierno Federal Brasileiro. Documentos Estudios. Serie Estudio de Caso, Vol. nº 2.

Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)- Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades Nacionales (SEA). (2001). Estadísticas de la Educación Superior Venezolana. Año 2000. OPSU. Caracas.

Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). (2001a). Boletín Estadístico de Educación Superior. Caracas: Nº 18.

Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). (2001b). Boletín Estadístico de Educación Superior. Caracas: Nº 19.

Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). (2006). Taller Revisión de la Formulación del POA. Caracas, Noviembre 2006.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1993). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Argentina. Buenos Aires.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1993). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Colombiana. Bogotá.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la

Cultura OEI – (1993). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Chilena. Santiago.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1994). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Mexicana. México.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1994). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Peruana.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1995). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Cubana. Cuba.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1996). Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Venezolana. Caracas.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (1997.) Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Boliviana. Bolivia.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI – (2002) Sistemas Educativos Nacionales. Financiamiento de la Educación Brasileña. Brasil.

Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1995). Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. Talleres de la UNESCO. París. Francia.

____ (1998). La Educación Superior en el Siglo XXI. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica. UNESCO. París. Francia.

____ (2003). Educación Superior en una Sociedad Mundializada. Sector de Educación de la UNESCO. Edit. Stamenka Uvalic-Trumbic. París. Francia.

Ospina, S. (2000). Evaluación de la Gestión Pública: Conceptos y Aplicaciones en el Caso Latinoamericano. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado

y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 – 27 Octubre 2000.

Romero, M. (2006) Planificación de la calidad Universitaria. Revista electrónica Actualidades Investigativas en Educación.

Villanueva, E. (2002). El Sistema Argentino de Evaluación y Acreditación universitaria. Buenos Aires, CONEAU.

Villarroel, C. (1998). La Importancia de la Autorregulación en el Proceso de Evaluación. Reflexiones para el Caso de Venezuela. Cuadernos del Cendes. Año 15, Nro. 37.

Zaltsman, L. (2004). Evaluación por Resultados: el Caso de la República Argentina. *Revista Reforma y Democracia*, CLAD Vol 29.